

Crisis internacional de la soberanía y modelo cosmopolita de democracia.

A propósito de Stephen D. Krasner: *Soberanía, hipocresía organizada*

(Tr. Ignacio Hierro, Barcelona, Paidós, 2001, 366 págs.)

Antonio Rivera García

Universidad

La filosofía jurídico-política de los dos últimos siglos se ha mostrado hostil a una interpretación extensiva de la idea federal, a anteponer la variedad sobre la unidad. Buena prueba de ello es el federalismo clásico o dual norteamericano. La historia del federalismo estadounidense demuestra que el poder federal o central ha adquirido cada vez mayor poder en detrimento de los Estados miembros; y que, en comparación con ese federalismo primitivo que otorga un papel muy importante a las libertades locales, municipales o infraestatales, se caracteriza por una disminución de la pluralidad y complejidad políticas. Por esta razón, se trata de un federalismo inadecuado para una época, como la nuestra, en la que junto al Estado han aparecido múltiples actores políticos infra y supra-estatales. Si queremos que el nuevo federalismo no sea una utopía hemos de partir de un realista análisis de la esfera internacional, y reconocer que el actual debilitamiento, en el plano internacional, de la soberanía de los Estados está generando una anárquica, fragmentaria y antidemocrática sociedad global. Pero también es preciso reconocer que el remedio contra estas consecuencias negativas producidas por la anárquica proliferación de centros de decisión política se halla en una formulación lo suficientemente compleja de la idea federal; y no en la vuelta al homogéneo Estado-nación y a la concepción sublimada o teológica de la soberanía, que siempre pone en peligro la libertad y la pluralidad de valores; ni tampoco en la asunción de posiciones *impolíticas* como las defendidas por los libros de Hardt-Negri y Bolaffi-Marramao¹. El federalismo con-

1. A. Bolaffi, G. Marramao: *Frammento e sistema. Il conflitto-mondo da Sarajevo a Manhattan*, Donzelli, Roma, 2001; M. Hardt, A. Negri: *Empire*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2000. Sobre estos libros véase la nota crítica de R. Gasparotti: *L'impero e le sue alternative*, *Filosofia Politica* (Bologna), XVI, n.º 1, 2002, pp. 145-154.

temporáneo, al mismo tiempo que reconoce a los nuevos actores políticos surgidos en la esfera local, nacional, regional y global, debiera establecer, con el objeto de impedir que determinadas organizaciones y agencias transnacionales distorsionen los procesos y resultados democráticos, un efectivo y realista derecho democrático cosmopolita, integrado por un conjunto de sencillas y básicas reglas ordenadoras.

En relación con la crisis de la soberanía estatal, y desde el punto de vista de la sociología del Estado y de la política internacional, Stephen D. Krasner nos ha advertido recientemente sobre las implicaciones de la soberanía legal internacional y de la soberanía westfaliana. En su opinión, el análisis de las relaciones internacionales prueba que los principios en los que se basan estos dos tipos de soberanía son constantemente incumplidos; lo cual da lugar a un sistema internacional incoherente en el que la “hipocresía organizada” es la norma². Desde luego, este sistema interestatal, contradictorio porque carece de una jerarquizada distribución de la autoridad, resulta inadecuado para corregir los defectos de la globalización económica, cultural o social.

Según el profesor de Stanford, un Estado goza de *soberanía legal internacional* cuando es reconocido como un igual por los restantes Estados o sujetos internacionales. Por eso, “la norma básica de la soberanía legal internacional consiste en que el *reconocimiento* se extiende a entidades, a Estados, con territorio y autonomía jurídica formal”³. Generalmente, los Estados más débiles defienden que sea automático el reconocimiento de los gobiernos; mientras que los más poderosos suelen oponerse a ello, y el mejor ejemplo sería la estadounidense doctrina Wilson, porque utilizan a veces el reconocimiento como un instrumento político⁴. Krasner habla de un concepto hipócrita de soberanía porque a lo largo de la historia se ha reconocido en incontables ocasiones a gobiernos o entidades que no se ajustan a la anterior norma básica. Así se ha reconocido, cuando lo dictan los mutables inte-

2. S. D. Krasner: *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 66.

3. *Ibidem*, p. 29.

4. Los Estados Unidos han abusado a menudo de la *doctrina Wilson*, en virtud de la cual se reconocía únicamente a los gobiernos justos, *legales* o democráticos. En cambio, el texto de la conocida doctrina Monroe sí se ajustaba a la esencia de la soberanía legal internacional, pues extendía el reconocimiento a todo Estado en donde existiera un poder capaz de asegurar la obediencia del orden jurídico: “nuestra política —escribía J. Monroe— con respecto a Europa [...] permanece siendo no interferir en los asuntos internos de dichas potencias; considerar al gobierno de *facto* como el legítimo para nosotros.” (*La doctrina Monroe*, en D. J. Boorstin (comp.): *Compendio histórico de los Estados Unidos*, México, FCE, 1997, p. 213). El mismo Tribunal Supremo estadounidense declaró en 1808 la prioridad de la soberanía de hecho sobre los tratados de reconocimiento. Cf. H. Heller: *La soberanía*, México, FCE, 1995, p. 272. En cierto modo, la diferencia entre Monroe y Wilson permite explicar por qué la política internacional norteamericana ha titubeado con frecuencia entre la neutralidad y el imperialismo.

reses estatales, a entidades carentes de autonomía jurídica formal, como son las colonias y las entidades dependientes de otros Estados; o carentes incluso de territorio, como la Orden de los caballeros de Malta⁵. Evidentemente, esta contradicción puede ser salvada por la concepción extensiva del federalismo, ya que un organismo federal admite por definición la autonomía jurídico-política de entidades que, desde el punto de vista clásico de Jellinek, podrían ser consideradas simples fragmentos de Estado⁶.

En segundo lugar, un Estado goza de *soberanía westfaliana* cuando ningún actor externo determina o influye sobre las estructuras de autoridad internas. Wolff y Vattel fueron los primeros publicistas que enunciaron este principio de no intervención. Wolff, en concreto, escribía a mediados del siglo XVIII que “la interferencia en el gobierno de otro, sea cual fuere la manera en que se lleve a cabo, es opuesta a la libertad natural de las naciones, en virtud de la cual uno es, en sus acciones, enteramente independiente de la voluntad de otras naciones”⁷. La globalización y el proceso de unión europea son claros ejemplos de violación de esta soberanía, en la medida que agencias transnacionales o una autoridad supraestatal limitan la autonomía de los órganos estatales.

Convenios, contratos, coerciones e imposiciones son, para Krasner, los principales medios a través de los cuales se erosiona la soberanía westfaliana. Los convenios o convenciones internacionales se diferencian de los contratos porque la reciprocidad no es esencial, esto es, porque “no quedan condicionados al grado en que otros signatarios estén dispuestos a aceptar el mismo acuerdo”. Estos convenios, cuando reconocen la posibilidad de someter determinadas prácticas internas a supervisión externa, “invitan a que actores externos obtengan cierta influencia sobre las estructuras de autoridad internas”. El ejemplo más claro sería “el régimen europeo de derechos humanos, según el cual un ciudadano de un Estado signatario puede presentar querellas contra su propio gobierno ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y las decisiones de ese tribunal obligan a los poderes judiciales nacionales”⁸. Los contratos, esto es, los acuerdos entre dos o más actores interna-

5. Según Krasner, no ha sido raro que se rechaze el reconocimiento “de gobiernos que han demostrado estar en posesión de soberanía interna”, y, sin embargo, se reconozca “a otros gobiernos que no han ejercido un control efectivo sobre su propio territorio” (S. D. Krasner: o. c., p. 64). Por esta razón, “las características relacionadas desde siempre con la soberanía –territorio, autonomía, reconocimiento y control– no ofrecen una descripción precisa de la práctica real propia de numerosas entidades que han sido consideradas convencionalmente como Estados soberanos.” (*Ibidem*, p. 332).

6. G. Jellinek: *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1981.

7. Cit. en S. D. Krasner: o. c., p. 37.

8. *Ibidem*, p. 49.

cionales, también pueden en algunas ocasiones afectar a la soberanía westfaliana, sobre todo cuando uno de los contratantes obliga al otro, a cambio de una contraprestación, a modificar las estructuras de autoridad internas. Así sucede en nuestros días con el préstamo concedido por instituciones financieras como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los cuales pueden entregar recursos a un Estado, no sólo con la condición de que sean devueltos, sino también con la condición de que el beneficiario acepte cambios en su política interior y en sus estructuras institucionales⁹. Por supuesto, la soberanía westfaliana también es violada a través de la coerción o de las sanciones internacionales; o a través de las imposiciones a un Estado débil, entre las que destacan las amenazas de uso de la fuerza militar y de pérdida de la soberanía legal internacional. Esto último sucedió con algunos de los Estados centroeuropeos creados tras la Primera Guerra Mundial, los cuales debieron, para asegurarse el reconocimiento, “aceptar cláusulas en favor de los derechos de las minorías [...], una política que muchos de ellos no hubieran elegido sin presiones externas”¹⁰.

Teniendo en cuenta esta fluida e inestable concepción de la soberanía, Krasner concluye que el orden internacional es uno de los sistemas más debilitados institucionalmente, en donde por faltar una “estructura de autoridad jerárquica bien establecida, la coerción y la imposición se constituyen en opciones que los fuertes siempre pueden usar contra los débiles”¹¹. Precisamente, con el fin de combatir los efectos perversos de este sistema, David Held ha formulado su propuesta de un derecho democrático cosmopolita. En el fondo, con ello no hace más que profundizar en las bases del federalismo, pues el derecho cosmopolita sólo podrá tener alguna oportunidad si se extiende por todo el globo el principio federal. Y es que la “unidad en la pluralidad” propia del más auténtico federalismo, cuando se la interpreta en un sentido amplio o extensivo, parece capaz de responder a los retos que plantea la globalización y la crisis internacional de la soberanía de los Estados. Por un lado, esta idea federal no es contraria a las aspiraciones cosmopolitas, ya que se trata de un principio capaz de suturar o englobar infinitos centros de decisión política; y, por otro, puede adaptarse a la complejidad de la época de la globalización porque su principal característica consiste en la coordinación y respeto de una pluralidad de entidades políticas autónomas.

En esta línea de pensamiento, Held propone, frente a ese *nuevo medievalismo* con el que amenaza la sociedad global, un modelo cosmopolita y democrá-

9. Ibidem. p. 55.

10. Ibidem, p. 333.

11. Ibidem.

tico de autonomía, que, además de organizarse “a partir de las diversas condiciones e interconexiones de las diferentes naciones y poblaciones” y de adaptarse a ellas¹², implica “la creación de un poder legislativo y un poder ejecutivo transnacionales, efectivos en el plano regional y en el global, cuyas actividades estarían limitadas y contenidas por el derecho democrático básico”¹³. Mas, en segundo lugar, para que sea posible este marco democrático y cosmopolita se debe “seccionar al Estado”, esto es, se debe optar por una estructura federal y reconocer que “ciertas tareas y funciones son y deben ser desempeñadas en y a través de diferentes niveles políticos”. Por lo tanto, si bien “el derecho cosmopolita exige la subordinación de las soberanías regionales, nacionales y locales a un marco legal general” o global, no es menos cierto que “dentro de este marco las asociaciones pueden autogobernarse en diferentes niveles”¹⁴. En realidad, David Held con este ambicioso y –para muchos– ingenuo alegato en favor de un modelo cosmopolita de democracia apenas se aparta del federalismo de Kant o Pi y Margall¹⁵, de aquellos pensadores que más hicieron en el pasado por dar una dimensión cosmopolita a la idea federal.

12. D. Held: *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 174.

13. Ibidem, p. 322.

14. Ibidem, pp. 279-280.

15. Sobre el federalismo de estos dos autores, he escrito en esta misma revista *La afinidad electiva entre el nacionalismo y la guerra* (Araucaria, n.º 3, 2000, pp. 165-171), y *La idea federal en Pi y Margall* (Araucaria, n.º 4, 2000, pp. 113-141).